

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 2 maart 1994 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag", heeft op 17 maart 1994 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 2 mars 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mai 1976 sur les licenciements collectifs", a donné le 17 mars 1994 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit beoogt het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag aan te passen aan de verruiming, door de richtlijn 92/56/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juni 1992, van het toepassingsgebied van de richtlijn 75/129/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag, welke verruiming er onder meer in bestaat dat de richtlijn voortaan ook van toepassing is op collectieve ontslagen ten gevolge van de beëindiging van de werkzaamheden van een plaatselijke bedrijfseenheid, wanneer die beëindiging het gevolg is van een rechterlijke beslissing.

Met de wijzigingen die het voorliggend ontwerp in het koninklijk besluit van 24 mei 1976 beoogt aan te brengen, wordt derhalve slechts ten dele uitvoering gegeven aan de zoëven genoemde richtlijn 92/56/EEG. In dat verband is aan de Raad van State meegedeeld dat de wijzigingen die de laatstgenoemde richtlijn in de richtlijn 75/129/EEG heeft aangebracht op het vlak van de voorlichting en de raadpleging door de werkgever van de werknemersvertegenwoordigers, wat het voorgenomen collectief ontslag in de betrokken onderneming betreft, in het interne recht zijn omgezet geworden door de in de Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24quater van 21 december 1993 tot wijziging van de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 van 2 oktober 1975 betreffende de procedure van

.../...

inlichting en raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers met betrekking tot het collectief ontslag (1).

2. Het eerste lid van de aanhef doet ervan blijken dat voor het ontwerp een rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 18 en 19 van de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

2.1. Ermee rekening houdend dat in het ontwerp aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid geen bevoegdheden worden verleend "om de bijzondere modaliteiten van uitvoering der maatregelen beoogd bij artikel 18" van de wet van 14 februari 1961, vast te stellen, moet worden aangenomen dat artikel 19 van de voornoemde wet geen rechtsgrond biedt voor het ontwerp.

(1) Benevens een omschrijving van het toepassingsgebied, bestaat de richtlijn nr. 75/129/EEG in essentie uit twee grote delen. Enerzijds is er het gedeelte dat betrekking heeft op de voorlichting en de raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers over het voorgenomen collectief ontslag, anderzijds zijn er de bepalingen van de richtlijn betreffende de kennisgeving door de werkgever van het voorgenomen collectief ontslag aan de bevoegde overheidsinstanties en de vaststelling - in functie van die kennisgeving - van het tijdstip vanaf wanneer dat ontslag kan ingaan. De omzetting in het interne recht van het eerstgenoemde gedeelte van de richtlijn is tot op heden gebeurd door middel van een in de Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst, de omzetting van het andere gedeelte van de richtlijn daarentegen maakt het voorwerp uit van het met het voorliggend ontwerp te wijzigen koninklijk besluit van 24 mei 1976.

2.2. Als mogelijke rechtsgrond voor het ontwerp blijft derhalve enkel artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 over. Die bepaling luidt als volgt :

"In zover de voorwaarden van de arbeidsmarkt het rechtvaardigen, kan de Koning bij een gemotiveerd en in Ministerraad overlegd besluit de aanwerving, de af-danking en het werkloos stellen gedurende een beperkte periode van werknemers of van sommige categorieën van werknemers, alsmede de invoering of de wijziging van een regime met gedeeltelijke arbeid afhankelijk stellen van een toelating of een voorafgaande aangifte.

Onder dezelfde voorwaarden kan Hij eveneens die werkgevers de verplichting opleggen de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening in kennis te stellen van alle of van een gedeelte der betrekkingen die vacant zijn in hun onderneming".

2.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het zoëven aangehaalde wetsartikel blijkt dat er een specifieke bedoeling van de wetgever aan ten grondslag ligt.

2.3.1. Artikel 16 van het ontwerp van wet - naderhand artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 geworden - zoals dat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd neergelegd, luidde als volgt :

"De Koning kan, bij in Ministerraad overlegd besluit, de indienstneming, het ontslag en het werkloos stellen gedurende een beperkte periode, van werknemers of van sommige categorieën van werknemers door personen, die één of meer werknemers krachtens een arbeidsovereenkomst tewerkstellen, alsmede de invoering of de wijziging, door die personen, van een regeling met gedeeltelijke arbeid, afhankelijk stellen van een toelating of voorafgaande aangifte.

.../...

Onder dezelfde voorwaarden, kan Hij eveneens die personen de verplichting opleggen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening in kennis te stellen van alle of van een gedeelte der betrekkingen die vacant zijn in hun onderneming" (1).

Deze bepaling werd in de betrokken Kamercommissie als volgt toegelicht door de bevoegde Minister :

"De Minister antwoordt dat de maatregelen, die worden vooropgesteld in het hoofdstuk dat betrekking heeft op de reglementering van de arbeidsmarkt, het hem mogelijk moeten maken besprekingen en onderhandelingen aan te knopen met de particuliere sector. Hij zou echter op zekere ogenblikken over bepaalde machten moeten kunnen beschikken om tegen de eventuele misbruiken te kunnen reageren

De reglementering van de arbeidsmarkt, aldus de Minister, heeft alleen tot doel mogelijke excessen te voorkomen" (2).

En voorts :

"Hetzelfde lid maakt voorbehoud betreffende de draagwijdte van artikel 16 dat de Koning machtigt de indienstneming van werknemers afhankelijk te stellen van een toelating of voorafgaande aangifte. Hij is van oordeel dat het hier een bepaling betreft die strijdig is met het beginsel van de vrijheid van arbeid en die derhalve indruist tegen het grondwettelijk en universeel recht. Verder is hij van mening dat het mogelijk is de misbruiken te voorkomen door toezicht te houden op de afdankingen.

(1) Parl. St., Kamer, 1959-1960, nr. 649/1, p. 80.

(2) Parl. St., Kamer, 1959-1960, nr. 649/30, p. 23.

Een ander commissielid deelt die zienswijze niet. Naar zijn oordeel moet de Uitvoerende Macht gewapend worden om maatregelen te nemen ten opzichte van de werkgevers die misbruik plegen, doch het gaat er niet om een overdreven en tergend gebruik te maken van de bewuste maatregelen, die uiteraard de nijverheidsondernemingen beogen.

De Minister antwoordt dat de tekst van het ontwerp de waarborgen biedt om te vermijden dat misbruik zou gemaakt worden van de bepalingen van artikel 16. De uitvoeringsbesluiten moeten genomen worden bij in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten. Daarenboven moet de Minister tot wiens bevoegdheid de Tewerkstelling behoort, krachtens artikel 18 van het ontwerp, elk jaar bij de Kamers verslag uitbrengen over de toepassing van de artikelen 16 en 17" (1).

2.3.2. Aan de definitieve versie van artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 ligt een amendement van de Regering ten grondslag, in welk verband in het aanvullend verslag van de betrokken Kamercommissie werd gesteld :

"De Minister betoogt dat in de nieuwe redactie van artikel 16 wordt bepaald dat elke tussenkomst op de arbeidsmarkt de volgende waarborgen insluit :

- a) de tussenkomst moet gemotiveerd worden met verwijzing naar de voorwaarden van de arbeidsmarkt;
- b) over het koninklijk besluit, dat de beslissing inhoudt, moet in Ministerraad overleg worden gepleegd; dit was reeds bepaald in de oorspronkelijke tekst.

Een ander lid spreekt de vrees uit dat de voorgestelde wijziging de uitwerking zal verzwakken van de bedoelde bepaling, die de Minister, naar hij heeft verklaard, nodig heeft om zekere misbruiken van de werknemers te beteugelen.

(1) Parl. St., Kamer, 1959-1960, nr. 649/30, p. 35.

De Minister antwoordt hierop dat, in tegenstelling met wat het lid vreest, de nieuwe redactie geen nadelige gevolgen zal hebben. Het zal immers de taak van de Uitvoerende Macht zijn te oordelen over de toestand van de arbeidsmarkt, en niets zal er haar beletten de maatregelen te nemen die nodig mochten blijken" (1).

2.3.3. In de bevoegde Commissie van de Senaat werd door de Minister nog het volgende verklaard :

"De reglementering van de arbeidsmarkt waarop Hoofdstuk II van Titel II van de wet betrekking heeft, is bestemd om de politiek van tewerkstelling en de werking van de arbeidsmarkt zelf te coördineren door aan de Regering de middelen te verschaffen om in te grijpen wanneer bepalingen van de arbeids-, aanwervings- of afdankingsregeling in de bedrijven tot gevolg hebben dat de gedeeltelijke werkloosheid onverantwoord wordt uitgebreid of sommige categorieën van werknemers zonder voldoende redenen automatisch worden ontslagen.

Wellicht zullen de ondernemingen hierbij af te rekenen hebben met economische en technische eisen waardoor de reorganisatie van hun arbeidssysteem of van hun aanwervings- of afdankingsbeleid wordt bemoeilijkt. Daarom zal de Regering zich beijveren om aan de ondernemingen die met dit probleem te kampen hebben te hulp te komen door hen te laten genieten van de verschillende voordelen van de wetten ter bevordering van de investeringen. Evenwel, indien dit aanbod van tegemoetkomingen wordt afgewezen of indien, nadat alle pogingen tot onderhandeling vruchteloos zijn gebleken, de misbruiken inzake het abnormaal beroep op de arbeidsmarkt zouden voortduren, moet de Regering in laatste instantie een reglement kunnen uitvaardigen waarbij onder meer de aanwerving en de afdanking van sommige categorieën van werknemers in bepaalde sectoren

(1) Parl. St., Kamer, 1959-1960, nr. 649/57, p. 2-3.

van de industrie afhankelijk wordt gesteld van een toelating of van een voorafgaande aangifte" (1).

Voorts stelde de Minister :

"De Minister antwoordt dat, zo hij bij artikel 18 gemachtigd is om op te treden in gevallen van klaarblijkelijk misbruik die de hoop op een economische herleving in gevaar zouden brengen en niet door een onderlinge overeenkomst opgelost kunnen worden, het toch wel verstaan is dat dit slechts in uiterste gevallen geldt, nadat alle aangevatte onderhandelingen vruchteloos zijn gebleken" (2).

2.4. De zoëven aangehaalde citaten uit de parlementaire voorbereidende werken doen ervan blijken dat aan artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 in essentie een oogmerk van regulering van de arbeidsmarkt ten grondslag ligt. Tevens blijkt eruit dat het artikel de Koning heeft willen machtigen om maatregelen te nemen op het vlak van de tewerkstelling in welbepaalde ondernemingen of bedrijfssectoren, ingeval het in die ondernemingen of sectoren gevoerde tewerkstellingsbeleid daartoe noopt. Bedoeld lijkt derhalve niet te zijn geweest dat de Koning ter zake een algemene regeling zou uitwerken, doch wel dat Hij op het niveau van de onderneming of de bedrijfssector een aantal specifieke maatregelen met betrekking tot de tewerkstelling zou nemen.

Aan die maatregelen moet daarenboven een subsidiair karakter worden toegeschreven, in die zin dat het de bedoe-

(1) Parl. St., Senaat, 1960-1961, nr. 99, p. 3.

(2) Parl. St., Senaat, 1960-1961, nr. 99, p. 21.

ling lijkt te zijn geweest dat tot het nemen van de maatregelen enkel zou worden beslist zo voorafgaandelijke onderhandelingen met de onderneming of de bedrijfssector ter zake niet tot resultaten hebben geleid.

Tot slot valt uit de parlementaire voorbereiding nog af te leiden dat de wetgever de met toepassing van artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 genomen besluiten, omwille van de gevolgen ervan op de arbeidsmarkt, heeft willen beperken tot enkel die gevallen waarin er misbruiken inzake de tewerkstelling vielen waar te nemen, en dat hij op dat vlak daarenboven in een aantal waarborgen heeft willen voorzien, zoals die met betrekking tot de verplichte motivering van de besluiten en het overleg ervan in Ministerraad.

2.5. De Regering beroept zich in het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit op artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 om het koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag (1), in overeenstemming te brengen met de richtlijn 75/129/EEG van 17 februari 1975, zoals deze werd gewijzigd bij de richtlijn 92/56/EEG van 24 juni 1992. Vraag is evenwel of artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 zich tot het uitvoeren van de voornoemde richtlijnen leent. Diverse redenen nopen ter zake immers tot enig voorbehoud.

(1) Het koninklijk besluit van 24 mei 1976, en de dit besluit wijzigende koninklijke besluiten van 26 maart 1984 en 11 juni 1986, zijn, om redenen van hoogdringendheid, niet voor advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegd geworden.

2.5.1. De bewoordingen van artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 en de erop betrekking hebbende parlementaire voorbereiding doen ervan blijken dat met het artikel in essentie een oogmerk van regulering van de arbeidsmarkt wordt nagestreefd. Zulks is niet het geval voor de sub 2.5. genoemde richtlijnen, vermits deze primair de sociale bescherming van de werknemers bij collectief ontslag tot doel hebben en met het oog daarop voorzien in procedures van voorlichting, raadpleging en inspraak van de vertegenwoordigers van de werknemers, alsook in procedures van kennisgeving van een voorgenomen collectief ontslag aan de overheid, teneinde het deze mogelijk te maken oplossingen te zoeken voor de problemen die uit dat ontslag voortvloeien.

2.5.2. Het koninklijk besluit van 24 mei 1976 bevat een algemene regeling welke niet tot bepaalde ondernemingen of bedrijfssectoren is beperkt, en welke evenmin het sub 2.4. bedoelde uitzonderlijk en subsidiair karakter heeft dat de wetgever bij de redactie van artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 voor ogen stond.

2.5.3. Artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 maakt hoogstens een partiële uitvoering van de meermaals genoemde richtlijnen mogelijk. De bepalingen van de richtlijnen welke op de voorlichting en raadpleging van de werknemers-vertegenwoordigers betrekking hebben vallen immers buiten het toepassingsgebied van het voornoemde wetsartikel en maken trouwens om die reden het voorwerp uit van een regeling bij collectieve arbeidsovereenkomst.

.../...

2.6. Gelet op de zoëven geschetste specifieke draagwijdte van artikel 18 van de wet van 14 februari 1961, en inzonderheid op de aan dat artikel ten grondslag liggende bedoeling, is het - met het oog op de rechtszekerheid - aangewezen dat voor de omzetting van de bedoelde richtlijnen in het interne recht, een bredere basis zou worden gecreëerd. Zulks kan door in het voornoemde artikel 18 de referentie aan de voorwaarden van de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende motiveringsverplichting te schrappen en door het toepassingsgebied van het artikel op een dergelijke manier te verruimen dat er tevens een rechtsgrond kan worden gevonden voor het regelen van procedures van voorlichting en raadpleging van de werknemers. Door artikel 18 van de wet van 14 februari 1961 in die zin aan te passen, zal daarenboven mogelijk worden gemaakt dat, ingeval de procedure van voorlichting en raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers niet langer bij collectieve arbeidsovereenkomst zou worden geregeld, de Koning uit dat artikel de bevoegdheid zou putten om ook dat aspect van de betrokken richtlijnen uit te voeren.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Onverminderd de opmerking die in verband met de rechtsgrond is geformuleerd, moet worden vastgesteld dat het ontwerp-besluit niet is gemotiveerd, en dat het evenmin - zoals door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd - in Ministerraad is overlegd.

.../...

Ook in de mate dat voor de ontworpen regeling de vereiste rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 18 van de wet van 14 februari 1961, is derhalve niet voldaan aan de door die wetsbepaling opgelegde vormvereisten en is het ontwerp dus niet in zoverre gereed dat het door de Raad van State kan worden onderzocht.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'adapter l'arrêté royal du 24 mai 1976 sur les licenciements collectifs à l'extension, par la directive 92/56/CEE du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1992, du champ d'application de la directive 75/129/CEE du Conseil des Communautés européennes du 17 février 1975 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs, extension qui signifie notamment que la directive s'applique désormais également aux licenciements collectifs à la suite d'une cessation des activités de l'établissement local, lorsque cette cessation résulte d'une décision de justice.

Par conséquent, les modifications que le projet examiné entend apporter à l'arrêté royal du 24 mai 1976, ne pourvoient que partiellement à l'exécution de la directive 92/56/CEE prérappelée. A cet égard, il a été communiqué au Conseil d'Etat que les modifications que cette dernière directive a apportées à la directive 75/129/CEE dans le domaine de l'information et de la consultation des représentants des travailleurs par l'employeur en ce qui concerne le licenciement collectif envisagé dans l'entreprise concernée, ont été transposées, en droit interne, par la convention collective de travail n° 24quater du 21 décembre 1993 modifiant la convention collective de travail n° 24 du 2 octobre 1975 concernant la procédure d'information et de consultation des représentants des travailleurs en

.../...

matière de licenciements collectifs, conclue au sein du Conseil national du travail (1).

2. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement légal du projet lui est procuré par les articles 18 et 19 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier.

2.1. Etant donné que le projet ne confère au Ministre de l'Emploi et du Travail aucune compétence pour déterminer "les modalités particulières d'exécution des mesures visées à l'article 18" de la loi du 14 février 1961, il faut présumer que cet article 19 de la loi précitée ne fournit aucun fondement légal au projet.

(1) Outre une définition du champ d'application, la directive 75/129/CEE comporte essentiellement deux grands volets. D'une part, le volet qui se rapporte à l'information et à la consultation des représentants des travailleurs sur le licenciement collectif envisagé, et d'autre part, les dispositions de la directive qui sont relatives à la notification par l'employeur du licenciement collectif envisagé aux autorités publiques compétentes et à la détermination - en fonction de cette notification - de la date à partir de laquelle ce licenciement peut prendre effet. La transposition en droit interne du premier volet de la directive s'est opérée jusqu'à ce jour par une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du travail, la transposition de l'autre volet de la directive, en revanche, fait l'objet de l'arrêté royal du 24 mai 1976 que le projet examiné envisage de modifier.

2.2. Seul l'article 18 de la loi du 14 février 1961 subsiste, dès lors, comme éventuel fondement légal du projet. Cette disposition s'énonce comme suit :

"Dans la mesure où les conditions du marché de l'emploi le justifient, le Roi peut, par arrêté motivé et délibéré en Conseil des Ministres, soumettre à autorisation ou à déclaration préalable l'embauchage, le licenciement et la mise en chômage pendant une période limitée, de travailleurs ou de certaines catégories de travailleurs, ainsi que l'instauration ou la modification d'un régime de travail à temps réduit.

Il peut également, dans les mêmes conditions, imposer aux employeurs la notification à l'Office national de l'emploi, de tout ou partie des places vacantes dans leur entreprise".

2.3. Il résulte des travaux préparatoires de l'article de loi prérappelé, qu'une intention spécifique du législateur est à la base de cet article.

2.3.1. L'article 16 du projet de loi - devenu ultérieurement l'article 18 de la loi du 14 février 1961 - tel qu'il a été déposé à la Chambre des Représentants, portait ce qui suit :

"Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, soumettre à autorisation ou à déclaration préalable l'embauchage, le licenciement et la mise en chômage, pendant une période limitée, de travailleurs ou de certaines catégories de travailleurs par des personnes occupant un ou plusieurs travailleurs en vertu d'un contrat de louage de travail, ainsi que l'instauration ou la modification, par ces personnes, d'un régime de travail à temps réduit.

.../...

Il peut également, dans les mêmes conditions, imposer à ces personnes la notification à l'Office National de l'Emploi, de tout ou partie des places vacantes dans leur entreprise" (1).

Devant la Commission de la Chambre concernée, cette disposition fut développée comme suit par le Ministre compétent :

"Le Ministre répond que les mesures préconisées dans le chapitre qui se rapporte à la réglementation du marché de l'emploi doivent lui permettre d'entamer des conversations et des négociations avec le secteur privé. Il faudra toutefois qu'à certains moments il puisse disposer de certains pouvoirs afin d'être à même de réagir contre les abus éventuels

La réglementation du marché de l'emploi, dit le Ministre, a pour seul but d'éviter des excès possibles" (2).

Et en outre :

"Le même membre fait des réserves au sujet de la portée de l'article 16 qui permet au Roi de soumettre l'embauchage de travailleurs à autorisation ou à déclaration préalable. Il estime qu'il s'agit là d'une disposition qui est contraire au principe de la liberté du travail et par voie de conséquence, en contradiction avec le droit constitutionnel et universel. D'autre part, il est d'avis qu'il est possible d'éviter les abus en surveillant les licenciements.

(1) Doc. parl., Chambre, 1959-1960, n° 649/1, p. 80.

(2) Doc. parl., Chambre, 1959-1960, n° 649/30, p. 23.

Un autre commissaire ne partage pas cette manière de voir. A son avis, le Pouvoir Exécutif doit être armé pour prendre des mesures à l'égard des employeurs qui abusent, mais il ne s'agit pas de faire un usage exagéré et vexatoire des mesures dont il s'agit, qui visent essentiellement les entreprises industrielles.

Le Ministre répond que le texte du projet offre des garanties pour éviter qu'un usage excessif soit fait des dispositions de l'article 16. Les arrêtés d'exécution doivent être pris par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Par ailleurs, le Ministre ayant l'Emploi dans ses attributions devra, en vertu de l'article 18 du projet, présenter annuellement aux Chambres un rapport sur l'application des articles 16 et 17" (1).

2.3.2. Un amendement du Gouvernement est à la base de la version définitive de l'article 18 de la loi du 14 février 1961, amendement à propos duquel le rapport complémentaire de la Commission de la Chambre concernée a précisé ce qui suit :

"Le Ministre fait valoir que dans sa nouvelle rédaction l'article 16 dispose que toute intervention sur le marché de l'emploi est entourée des garanties suivantes :

- a) l'intervention doit être motivée par référence aux conditions du marché de l'emploi;
- b) l'arrêté royal qui en décide doit être délibéré en Conseil des Ministres, ce qui était déjà prévu dans le texte initial.

(1) Doc. parl., Chambre, 1959-1960, n° 649/30, p. 35.

Un membre craint que la modification proposée ait pour effet de rendre moins efficace la disposition dont il s'agit et au sujet de laquelle le Ministre avait déclaré qu'il en avait besoin pour réprimer certains abus commis par des employeurs.

A cela, le Ministre répond que, contrairement à l'opinion de l'honorable membre, la nouvelle rédaction n'aura pas les effets qu'il redoute. En effet, il appartiendra au pouvoir exécutif d'apprécier les conditions du marché de l'emploi et rien ne l'empêchera de prendre, si le besoin s'en fait sentir, les mesures nécessaires (1)".

2.3.3. Devant la Commission du Sénat compétente, le Ministre a encore déclaré ce qui suit :

"La réglementation du marché de l'emploi, dont est question au Chapitre II du Titre II de la loi, vise à coordonner la politique de l'emploi et le fonctionnement même du marché de l'emploi en donnant au Gouvernement les moyens d'intervenir lorsque certaines modalités d'organisation du travail de l'embauche et du licenciement, dans les entreprises ont pour effet d'étendre indûment le chômage partiel ou de provoquer sans justification suffisante le licenciement automatique de certaines catégories de travailleurs.

Sans doute, les entreprises peuvent-elles se heurter à des impératifs d'ordre économique et technique qui rendent difficile la réorganisation de leur système de travail ou de leur politique d'embauche et de licenciement. C'est pourquoi le Gouvernement s'efforcera de leur apporter son aide en mettant à la disposition des entreprises qui se trouvent devant ce problème les avantages divers que prévoient les lois favorisant les investissements. Toutefois, dans le cas où ces offres d'intervention seraient rejetées ou, si après avoir épuisé toutes les possibilités de négociations, des pratiques abusives de recours anormal au marché de l'emploi devaient subsister, le Gouvernement doit pouvoir mettre en oeuvre, en dernier ressort, un système de réglementation, notamment en soumettant

(1) Doc. Parl. Chambre, 1959-1960, n° 649/57, pp. 2-3.

l'embauche et le licenciement de certaines catégories de travailleurs et dans certains secteurs de l'industrie à déclaration ou autorisation préalable (1)".

Par ailleurs, le Ministre a précisé ce qui suit :

"Le Ministre répond que, par l'article 18, il est armé pour intervenir dans le cas d'abus manifestes qui compromettraient les espoirs de relance et qui ne pourraient pas être solutionnés par voie d'accord mutuel; il est bien entendu qu'il ne s'agit que de cas extrêmes, après épuisement des conversations engagées (2)".

2.4. Il ressort des extraits prérappelés des travaux préparatoires que l'article 18 de la loi du 14 février 1961 a essentiellement pour but de réguler le marché de l'emploi. En outre, il apparaît que l'article entendait autoriser le Roi à prendre des mesures dans le domaine de l'emploi dans des entreprises ou secteurs professionnels bien déterminés, au cas où la politique de l'emploi menée dans ces entreprises ou secteurs le justifierait. L'intention ne semble dès lors pas avoir été que le Roi élabore une réglementation générale en cette matière, mais qu'Il prenne, au niveau de l'entreprise ou du secteur professionnel, un nombre de mesures spécifiques en ce qui concerne l'emploi.

Il faut, en outre, attribuer un caractère subsidiaire à ces mesures, en ce que l'intention semble avoir été qu'il ne serait décidé de prendre des mesures que si les négociations préalables avec l'entreprise ou le secteur professionnel à cet égard n'avaient pas abouti.

(1) Doc. parl., Sénat, 1960-1961, n°99, p. 3.

(2) Doc. parl., Sénat, 1960-1961, n° 99, p. 21.

En conclusion, il se déduit encore des travaux préparatoires que le législateur a souhaité limiter les arrêtés pris en application de l'article 18 de la loi du 14 février 1961, en raison de leurs conséquences pour le marché de l'emploi, aux seuls cas dans lesquels des abus étaient constatés en ce qui concerne l'emploi, et qu'il a souhaité, de surcroît, prévoir dans ce domaine un nombre de garanties, telles que celles relatives à l'obligation de motiver les arrêtés et à la délibération les concernant en Conseil des Ministres.

2.5. Dans le projet d'arrêté soumis pour avis, le Gouvernement se fonde sur l'article 18 de la loi du 14 février 1961 pour mettre l'arrêté royal du 24 mai 1976 sur les licenciements collectifs (1) en concordance avec la directive 75/129/CEE du 17 février 1975, modifiée par la directive 92/56/CEE du 24 juin 1992. La question se pose toutefois de savoir si l'article 18 de la loi du 14 février 1961 permet la mise en oeuvre des directives précitées. Pour diverses raisons, il convient, en effet, de formuler quelque réserve.

2.5.1. Les termes de l'article 18 de la loi du 14 février 1961 et les travaux préparatoires y afférents révèlent que l'article poursuit essentiellement un objectif de régulation du marché de l'emploi. Tel n'est pas le cas des directives visées sous 2.5., dès lors qu'elles ont principalement pour but d'assurer la protection sociale des travailleurs en cas de licenciement collectif et qu'elles prévoient, dans cette

(1) L'arrêté royal du 24 mai 1976 et les arrêtés royaux des 26 mars 1984 et 11 juin 1986 modifiant cet arrêté n'ont, pour des motifs d'urgence, pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

perspective, des procédures d'information, de consultation et de participation des représentants des travailleurs, de même que des procédures de notification d'un projet de licenciement collectif à l'autorité, afin de permettre à cette dernière de chercher des solutions aux problèmes posés par ce licenciement.

2.5.2. L'arrêté royal du 24 mai 1976 comporte un régime général qui ne se limite pas à certaines entreprises ou à certains secteurs professionnels, et qui n'a pas davantage le caractère exceptionnel et subsidiaire visé sous 2.4. qui a guidé le législateur en rédigeant l'article 18 de la loi du 14 février 1961.

2.5.3. L'article 18 de la loi du 14 février 1961 permet tout au plus une exécution partielle des directives précitées. Les dispositions des directives qui concernent l'information et la consultation des représentants des travailleurs, en effet, ne s'inscrivent pas dans le champ d'application de l'article de loi précité et c'est pour ce motif qu'elles font, du reste, l'objet d'une réglementation par voie de convention collective de travail.

2.6. Eu égard à la portée spécifique, qui vient d'être évoquée, de l'article 18 de la loi du 14 février 1961, et notamment de l'intention qui a fondé cet article, il est recommandé - par souci de la sécurité juridique - de créer une base plus large pour la transposition des directives visées en droit interne. Cet objectif peut être atteint en supprimant, dans l'article 18 précité, la référence aux conditions du marché de l'emploi et à l'obligation de motiver qui y est associée, et en étendant le champ d'application de l'article d'une manière telle qu'il puisse en

.../...

outre fournir un fondement légal pour organiser des procédures d'information et de consultation des travailleurs. L'adaptation de l'article 18 de la loi du 14 février 1961 dans cette optique, permettra de surcroît au Roi, au cas où la procédure d'information et de consultation des représentants des travailleurs ne serait plus réglée par voie de convention collective de travail, de tenir de cet article le pouvoir d'exécuter cet aspect également des directives considérées.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

Sous réserve de l'observation formulée à propos du fondement légal, force est de constater que le projet d'arrêté n'est pas motivé et que, comme le fonctionnaire délégué l'a confirmé, il n'a pas davantage été délibéré en Conseil des Ministres.

Dans la mesure également, où le fondement légal requis pour la réglementation en projet peut se trouver à l'article 18 de la loi du 14 février 1961, il n'est dès lors pas satisfait aux formalités imposées par cette disposition législative. Le projet n'est donc pas en état d'être examiné par le Conseil d'Etat.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : M. VAN DAMME,
Monsieur :

staatsraad,
conseiller d'Etat,

de Heren : G. SCHRANS,
Messieurs :
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme R. THIELEMANS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.